

Protest policing und das Problem der Gewalt

Winter, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Winter, M. (1998). *Protest policing und das Problem der Gewalt*. (Der Hallesche Graureiher : Forschungsberichte des Instituts für Soziologie, 98-5). Halle: Universität Halle-Wittenberg, Philosophische Fakultät I Sozialwissenschaften und historische Kulturwissenschaften, Institut für Soziologie. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-411021>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Protest policing
und das Problem der Gewalt**

Martin Winter

Der Hallesche Graureiher 98-5

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Institut für Soziologie
1998

Inhaltsverzeichnis

1	Protest policing und politische Chancenstruktur.....	1
2	Muster der Protestdiagnose	5
3	Einsatzphilosophische Leitlinien	10
4	Zur Logik polizeilichen Handelns	18
5	Polizeiliche Handlungsstrategie.....	24
	Literaturverzeichnis.....	30
	Liste der veröffentlichten "Halleschen Graureiher"	

1 Protest policing und politische Chancenstruktur

Die Bewegungsforschung pendelte im Laufe ihrer Geschichte zwischen zwei theoretischen Paradigmen. Mal wurden bewegungsendogene Ansätze (wie der Collective Behavior, Framing und Collective Identity) verfolgt, die sich auf Prozesse der kollektiven Zieldefinition und Konstruktion von Legitimitätsmustern in den Bewegungen und der Identifikation der individuellen Akteure mit der jeweiligen Bewegung konzentrieren. Dann wiederum wurden vornehmlich die strukturellen Rahmenbedingungen, das politische, soziale, ökonomische und kulturelle Umfeld der Entstehung und des Niedergangs von Bewegungen in den Vordergrund der empirischen Untersuchungen und der theoretischen Reflexionen gestellt (Klassenkampf- und Modernisierungstheorien, Political-Opportunity-Structures-Approach etc.). Dabei ist auffallend, wie stark die Konjunktur der jeweiligen Ansätze auch mit den spezifischen Eigenheiten der zu dieser Zeit aktiven sozialen Bewegungen, deren Erfolg und Mißerfolg, korreliert. Die Entscheidung indes, ob der Schwerpunkt auf einem bewegungsendogenen oder -exogenen Ansatz liegen soll, muß letzten Endes von der jeweiligen Forschungsfrage abhängen. Protesthandeln, insbesondere die Ausübung politischer Gewalt, findet nicht im 'luftleeren Raum' statt. Von daher sind Protestgruppen und ihre Aktionen nicht nur isoliert zu betrachten, sondern das gesamte Konfliktsystem, dessen strukturelle Rahmenbedingungen und die beteiligten (kollektiven) Akteure müssen in den Fokus der Untersuchung rücken (vgl. Bergmann 1987). Deren Motive und Strategien können wiederum die Handlungschancen der anderen Konfliktgegner mindern bzw. vermehren. Zwischen der Analyse des strukturellen Umfelds auf der einen Seite und der einzelnen Interaktionsbeteiligten auf der anderen Seite gibt es folglich Verbindungen und fließende Übergänge.

Eine Art 'Meta-Rahmenbedingung' eines jeden politischen Konflikts bildet das **staatliche Gewaltmonopol**. Dieses durchdringt selbst die kleinste gesellschaftliche Auseinandersetzung, indem es die Spielregeln der Konflikts bestimmt und über deren Einhaltung wacht: "Soziale Auseinandersetzungen und sozialer Wandel erfolgen immer unter dem Vorbehalt des im Gewaltmonopol verankerten Herrschaftsinteresses, das die Spielregeln ausgibt und das Spiel zu beenden, jedenfalls zu suspendieren vermag" (Narr 1980: 555). Eine Exekutivinstanz des staatlichen Gewaltmonopols ist der **Polizeiapparat**, dessen Gewaltkapazität in Konfliktfällen unterhalb der Schwelle des vernichtenden Militäreinsatzes aktiviert werden kann.

Die Polizisten sind als direkter Interaktionspartner der Protestierenden ein zentraler Konfliktgegner der sozialen Bewegungen. Die Polizei nimmt somit direkten Einfluß auf Einstellung und Handlung der Akteure in den Bewegungen. Die Protestform und das Polizeihandeln wird häufig selbst zum politischen Streitpunkt (und damit zum "Issue" einer Bewegung). In dynamischer Perspektive kommt dieser Tatsache eine besondere Relevanz zu: Im Konfliktverlauf entwickelt sich das Konfliktsystem oftmals von der Triade aus Zielgruppe, Protestbewegung und politischem System zu einer Dyade Staat - Protestbewegung (Karstedt-Henke 1980: 190, 196 ff.).¹ Der Staat interagiert mit den Protestierenden in Form seiner Institution Polizei; die Polizisten repräsentieren den Staat im Konflikt.

Festzuhalten ist: Die polizeiliche Behandlung und Kontrolle von Protestierenden, im folgenden **Protest policing**² genannt, hat großen Einfluß auf die Chancen von politischen Gruppierungen, sich jenseits der parlamentarischen 'Bühne' zu artikulieren, Sympathisanten zu mobilisieren, Meinung zu bilden und politischen Druck auszuüben. Die Frage, ob die Polizei sich als grundrechts- und damit versammlungsfreundliche 'Bürgerpolizei' oder als etatistisch-autoritäre 'Staatspolizei' versteht³, hat Auswirkungen auf die Qualität des demokratischen Willensbildungsprozesses. Die Art und Weise, wie die Polizei mit Demonstranten umgeht, kann als ein sichtbarer Indikator der politischen Kultur und der Staatsverfassung gewertet werden. Protest policing (hier verengt auf den Bereich 'Polizeieinsätze anlässlich von Protestaktionen') stellt somit ein wichtiges **Moment der politischen Chancenstruktur** eines Gesellschaftssystems dar (vgl. della Porta 1995). Innerhalb dieser Chancenstrukturen werden Möglichkeiten der politischen Partizipation für die verschiedenen Akteure eröffnet bzw. verschlossen. Insofern stellt die Untersuchung von Protest policing eine Variante des **Political-Opportunity-Structures-Ansatzes**

¹ Dahinter vermutet die AG Bürgerrechte eine strategische Funktion der Polizei (Busch et al. 1985: 459). Diese übe ihre herrschaftsdienende Feinkontrolle über die Gesellschaft aus, indem sie die Zusammenballung von Widerstand verhindere und durch ihr Eingreifen die Konflikte verschiebe; nicht mehr die ursprünglich im Konfliktfall thematisierten gesellschaftlichen Interessengegensätze befänden sich im Streit, sondern eine Konfliktpartei gerate in Konfrontation mit dem Staat, der als vermeintliche Verkörperung des gesellschaftlichen Konsens und als Friedensmacht auftrete. Diese Protestgruppe werde damit - so auch Lehne (1992: 43) - aus dem Feld legitimer Austragung von Interessengegensätzen ausgeschlossen; schließlich gelte sie nicht mehr als politikfähig.

² Der Ausdruck wurde von Donatella della Porta in die Diskussion eingeführt (1995, drittes Kapitel).

³ Zu dieser Typologie 'Staatspolizei und Bürgerpolizei' siehe Winter (1998).

(POS) dar. Der POS untersucht bewegungsexogene Faktoren, insbesondere die politischen Strukturen, die Einfluß auf die Mobilisierung von Protest nehmen. Vertreter des POS haben eine Vielzahl von Faktoren herausgearbeitet: Eisinger (1973), der als Begründer des Ansatzes gilt, konzentrierte sich auf Zugangsmöglichkeiten der Akteure zum politischen Prozeß; Tarrow (1983, 1989) als wichtigster Vertreter des POS fügte den Faktor der politischen Bindungen und Koalitionen hinzu. Brand (1985) schließlich führte die strukturellen Variablen 'politische Kultur' und 'traditionelle Konfliktkonfiguration' ein, und Kriesi (1991) erweiterte das Modell um den eher interaktionistischen Aspekt der Strategien der Beteiligten. An dieser Auflistung von Indikatoren der politischen Chancenstruktur wird wiederum die fließende Grenze von relativ dauerhaften Strukturen und eher flexiblen bzw. (zum Teil) instabilen Bündnissen und Strategien deutlich, die auf die Handlungschancen der Protestierenden wirken. Strukturen beeinflussen Handlungsstrategien und umgekehrt.

Wenn wie hier das Problem der Gewalt im politischen Prozeß erklärt werden soll, ist es naheliegend, die Rolle des Staates und seiner Polizei im Konflikt, also insbesondere Protest policing genauer 'unter die Lupe' zu nehmen. Obwohl Demonstrationseinsätze immer wieder für Schlagzeilen in den Medien sorgen, wurde Protest policing in der Sozialforschung bislang nur wenig erforscht.⁴ Ziel dieses Beitrags ist es, etwas Licht in dieses sozialwissenschaftliche 'Dunkelfeld' staatlichen Handelns zu bringen.

Drei konzeptionelle Einschränkungen müssen den folgenden Ausführungen vorangestellt werden: Auf die strukturellen Rahmenbedingungen, die rechtlichen 'Spielregeln' im politischen Prozeß, insbesondere die grundrechtliche Garantie der Versammlungsfreiheit in der Bundesrepublik und die Ressourcenausstattung der Polizei gehe ich nicht weiter ein (ausführlich hierzu: Winter 1998). Zweitens konzentriere ich mich ausschließlich auf die Führungselite der Polizei. Ein leitender Polizeibeamter ist zwar ein individueller Akteur; er bestimmt aber qua seiner Füh-

⁴ Einzig die AG Bürgerrechte an der Freien Universität Berlin (CILIP 1981, Busch et al. 1985) und die Trierer Forschungsgruppe um Helmut Willems (1988) haben sich in den 80er Jahren ausführlicher mit dem Thema 'Polizei und Protest' befaßt. Ein erster Versuch, die Lücke in der Erforschung polizeilicher Machtpotentiale und Handlungsstrategien im Kontext von Protest policing zu füllen, stellt meine Untersuchung dar (Winter 1998), auf der auch dieser Beitrag basiert. In internationaler Perspektive ist insbesondere der Sammelband von della Porta und Reiter (1998) zu nennen. Hier werden Studien aus mehreren europäischen Ländern und den USA zum Thema 'Polizeieinsätze anlässlich von Protestaktionen' vorgestellt.

rungsfunktion die Handlungsausrichtung des hierarchisch gegliederten Apparates. Drittens analysiere ich aufgrund der mir vorliegenden Daten nicht polizeiliches Handeln, sondern nur Polizeiwissen. Im Sinne von Berger und Luckmann (1980) untersuche ich **soziale Konstruktionen der Wirklichkeit von leitenden Polizisten**. Die qualitative Auswertung des verwendeten Datenmaterials - Polizeifachzeitschriften und Transkripte von Interviews mit leitenden Polizeibeamten⁵ - kann deshalb als empirische Wissenssoziologie, als Diskurs- oder Deutungsmusteranalyse begriffen werden.

Der Studie liegt folgende Prämisse zugrunde: Neben den materiellen, personellen und organisatorischen Ressourcen der Polizei, neben ihren Kompetenzen und Restriktionen, die im Polizeirecht und anderen Gesetzen niedergeschrieben sind, neben der Einmischung und den Instruktionen von seiten der Politiker hängt die Praxis des Protest policing vom Handlungswissen der polizeilichen Führungskräfte ab: zum ersten von dem, wie Polizeiführer über die Protestierenden, ihre Aktionen und Handlungsmotive denken (was im folgenden als **Protestdiagnose** bezeichnet wird) und zum zweiten von ihren einsatzphilosophischen Orientierungen. Unter **Einsatzphilosophie** sollen konzeptionelle Grundsätze und Leitlinien, wie Einsätze anlässlich von Protestaktionen durchgeführt werden sollen, verstanden werden. Die einsatzphilosophische Ausrichtung bestimmt letztlich, welche Methoden des Protest policing gegenüber den Protestierenden (ob nun offensiv oder defensiv, tolerant oder repressiv, kooperativ oder konfrontativ etc.) präferiert werden.

Polizeiwissen ist also handlungsrelevant und damit konstitutiv für die Praxis des Protest policing. Daher ist zu fragen: Welche Einsatzphilosophien begründen das strategisch-taktische Vorgehen der Polizei bei Protestaktionen und wie schätzt sie ihr Gegenüber, die verschiedenen Protestgruppen, ein? Darauf aufbauend sollen im vierten Abschnitt grundsätzliche Überlegungen zur Logik polizeilichen Handelns im politischen Konflikt angestellt werden.

⁵ Die Empirie basiert auf zwei Säulen: erstens auf der qualitativen Dokumentenanalyse von fünf Jahrgängen (1989 bis 1993) aller wichtigen, bundesweit erscheinenden Polizeifachzeitschriften, die im Abkürzungsverzeichnis angegeben sind. Hinzugezogen wurde ferner die Polizeidienstvorschrift 100 'Führung und Einsatz der Polizei' und der dazugehörige Kommentar (PDV 100) und andere 'graue' Papiere, z.B. das Papier des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz (AK II 1987). Die zweite Säule der Untersuchung bilden Experteninterviews mit insgesamt 16 leitenden Polizeibeamten aus Berlin, Düsseldorf, Leipzig, Münster und Nürnberg. Dieser Text ist ein Extrakt umfangreicher Forschung (Winter 1998); die hier aufgeführten Zitate besitzen nur illustrierenden Charakter.

2 Muster der Protestdiagnose

Untersucht man die Polizeifachzeitschriften, so wird offenbar, daß bis 1991 die Protestdiagnose vom **linken Protest** geprägt war. Es galt die Gleichung: Protest ist gleich linker Protest. Der Diskurs um Einsatzphilosophien und einsatztaktische Maßnahmen ist in erster Linie auf die Gegebenheiten und Notwendigkeiten des Policing von linken, insbesondere linksradikalen, potentiell militanten (zumeist dem autonomen Spektrum angehörenden) Protestierenden ausgelegt. Obwohl Anfang der 90er Jahre neuartige Protestgruppen (insbesondere Rechtsradikale und Kurden) auftreten, dominieren immer noch linkslibertäre und linksradikale Protestgruppen, insbesondere die sogenannten autonomen Gruppen, die polizeiliche Wahrnehmung des Protestgeschehens.

Aus dem Blickwinkel der polizeilichen Führungselite wird die große, heterogene 'linke Szene' in zwei Gruppen aufgespalten: Die 'guten', ernsthaften Demonstranten, die für ihre respektablen, wenn auch nicht (immer) politisch unterstützenswerten Anliegen auf die Straße gehen und die 'bösen', extremistischen und ideologisierten Demonstranten, denen es weniger um Inhalte, als um die Störung der öffentlichen Ordnung und um gewalttätige Auseinandersetzungen mit ihrem Feindbild Polizei geht. Das zentrale **Unterscheidungskriterium** bildet die **Protestform** der Demonstranten; genauer: ob sie Gewalt anwenden oder nicht. Es gilt die simple Gleichung, militante Demonstranten sind die schlechten, friedliche Demonstranten sind die guten. Sind die Mittel illegitim, so sind es die Ziele auch; die Mittel 'verteufeln' den Zweck. 'Gewalttäter sind Extremisten und Extremisten sind Gewalttäter' lautet die einfache Formel.

Diese binäre Grundstruktur in der Protestdiagnose hat ihre einsatztaktischen Folgen. In vielen großen Demonstrationen protestiert eine Mehrheit von friedlichen zusammen mit einer Minderheit von gewaltbereiten Bürgern. Ein interviewter Polizeiführer gab derartigen Konstellationen die griffige Bezeichnung "**Mischformationen**". Im Brokdorf-Urteil von 14. Mai 1985 verlangt das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 69, 315 ff.) von der Polizei, zwischen den friedlichen (guten) und den militanten (bösen) Demonstranten zu differenzieren (siehe unten). Die Polizei solle diese militanten Protestierenden separieren und festnehmen, um Störungen zu beseitigen, ohne die ganze Versammlung auflösen zu müssen. Zwei grundlegende

taktische Probleme machen der Polizei zu schaffen, die beide mit den Mischformationen zu tun haben: Erstens sind manche Protestierende nicht eindeutig zur 'guten' oder 'bösen' Gruppe der Demonstranten zuzuordnen. Zu dieser 'Zwischenklasse' von Demonstranten gehören die, die manchmal friedlich sind und manchmal (zumeist in eskalierenden Lagen) sich den Militanten anschließen und Gewalt ausüben⁶. Das zweite Problem in der Perspektive der Polizeiführer ist die Taktik der Militanten: Diese suchen Schutz in der Demonstration und schwimmen in der Menge wie "Fische im Wasser" (*BP* 9/1989: 105), die von der Polizei schwer zu fangen sind. In den Augen der Demonstranten schlüpft die Polizei in die Rolle von Angreifern, meint die Polizei selbst zu erkennen. Polizeiführer nennen diesen Mechanismus die "Gewaltfalle" (*SPFA* 4/1989: 54), die die (bösen) Militanten in berechnender Absicht aufstellen: "Durch gezielte Provokationen unterhalb der Schwelle von Regelverstößen sollen Polizeikräfte zu rechtlich übermäßigem Handeln veranlaßt werden, um eine Solidarisierung bei Verbalradikalen oder bloß gewalttolerierenden Personen zu erreichen" (*BP* 10/1990: 4).

Diese **Dreiteilung des polizeilichen Gegenübers** wird nicht nur im Fall der linken Protestgruppen angewandt. Auch die kurdische Demonstranten und die Fußballfans⁷ werden in eine überwiegende Mehrheit der friedlichen 'Guten', in eine kleine Minderheit der militanten 'Bösen' und eine zahlenmäßig variierende Menge an 'unsicheren Kantonisten', den situativ-sporadisch Gewalttätigen, unterteilt. Nur beim rechten Protest kommt dieses Interpretationsmuster nicht zur Anwendung. Das mag zum einen an der (relativ) geringen Anzahl der rechten Demonstrationen und zum anderen an der Art der rechten Protestaktionen liegen: Denn Anschläge auf Ausländerheime und Übergriffe auf Fremde gelten ohne Einschränkung als menschlich, politisch und rechtlich verwerflich.

Wie schon im Gewaltfallen-Konstrukt deutlich wurde, ist es ein typisches Wahrnehmungsmuster von Polizeiführern, den militanten Autonomen eine **taktisch-operative Handlungslogik** zu unterstellen, nach der die Polizei selbst funktioniert. Häufig ist die Rede von Störertaktik und Störerkonzept, von der "Kleingruppentak-

⁶ Eine andere für die Polizei schwer einstuftbare Gruppe sind die gewaltfreien Sitzblockierenden.

⁷ Obwohl Aktionen der Hooligans und Fans eher als unpolitische Phänomene zu bezeichnen sind, wurden sie von mir mit untersucht. Ein Grund hierfür liegt in den fließenden Übergängen zwischen reinem Freizeit- und politischem (zumeist rechtsradikalem) Charakter der Aktionen der Hools.

tik" (ZBGS 7/1993: 3) und der "Fisch-im-Wasser-Taktik" (PDV 100: 3.4.1.2.: 28) der Militanten. In dieser Perspektive wird jegliches Handeln der linken Protestierenden zum taktischen Kalkül, selbst wenn es nicht offensichtlich einen taktischen Anschein hat. In diesem Fall ist es eben eine besonders raffiniert verschleierte Taktik. Kalkül ist es auch, den oben beschriebenen Mechanismus der 'Gewaltfalle' zu nutzen. Unterstellt wird den 'Störern' Flexibilität und Mobilität, eine geschickte Planung und Organisation ihrer Protestaktionen, ein trainiertes Vorgehen und eine kalkulierende Führung (PDV 100: 3.4.1.2.: 34 ff.) - also allesamt professionelle Handlungsmuster, deren Realisation, die Polizei im übrigen selbst anstrebt. Heftige Auseinandersetzungen mit militanten Protestierenden gleichen denn auch häufig Schlachtbeschreibungen.

Polizeiführer unterstellen den autonomen Gruppen, die Polizei genau so zu betrachten, wie die Polizeiführer selbst diese Autonomen sehen: nämlich in der taktischen und entpersonalisierten Perspektive des Kampfes: Das taktisch-operative Handlungskalkül der Autonomen in Kombination mit ihrem irrationalen Haß auf die Polizei⁸ führe dazu, daß die Beamten im Einsatz nicht mehr als individuelle Einzelpersönlichkeiten, "(...) sondern lediglich als formales Staatsorgan betrachtet und mit entsprechenden Feindbildern belegt (werden; M.W.). (...) Polizisten werden damit zu bloßen Objekten, die es zu bekämpfen gilt" (AK II 1987: 23).⁹

Analog zu den autonomen Militanten werden auch bei den Aktionen der Hooligans im Kontext von Fußballgaspielen taktisch-operative Handlungsmuster wie "konspirative Verhaltensweisen" (SPFA 3/1991: 11), "Scheinangriffe" (SPFA 3/1991: 13) wahrgenommen.

Zu dieser Sichtweise durch die 'taktisch-operative Brille' paßt die massenpsychologisch durchdrungene Unterstellung, **Rädelsführer** instrumentalisierten und manipulierten die Masse der Anwesenden für ihre (politischen) Zwecke. Dieses Deutungsmuster liest man im Kontext der Diagnose sowohl des rechten Protests als auch der Hools. In der Diagnose des linken Protests ist diese These in den analy-

⁸ Einerseits werden die Ziele der 'Gewalttäter' als irrational betrachtet, andererseits wird ihnen eine taktisch kalkulierte (das heißt rationale) Mittelwahl unterstellt. Die Frage, wie beide (divergierenden) Einschätzungen zusammenpassen, bleibt offen.

⁹ Auch im Sprachduktus autonomer Gruppen wird zum Teil ein instrumentell-taktisches Verhältnis zum politischen Konflikt und Gegner gepflegt. Indem die Projektionen und Attributzuschreibungen von Polizei und Autonomen wechselseitig aufeinander wirken, kann ein Circulus vitiosus der sich-selbst-erfüllenden Prophezeiungen in Gang gesetzt werden.

sierten Dokumenten im Gegensatz zu den 60er Jahren nicht mehr explizit zu finden (Winter 1998), doch implizit steckt sie auch in dem Wahrnehmungsmuster 'Gewaltfalle'; hier instrumentalisieren wenige Militante die Solidarität der Menge der Friedlichen.

Ein drittes 'szeneübergreifendes' Deutungsmuster besteht in der Unterstellung einer unverbesserlichen **Gewaltaffinität** und einer damit einhergehenden Brutalisierung der militanten Protestierenden. Insbesondere fremdenfeindlichen Jugendlichen wird eine ausgeprägte "Randalementalität" bescheinigt (DP 11/1992: 280). Ein politischer Anspruch rechts- wie linksradikaler militanter Gruppen wird verneint. Gewalttäter hätten kein (vernünftiges) Anliegen, sei es ein politisches oder ein unpolitisches (wie der Freude am Fußballspiel), sondern es gehe ihnen nur um den Spaß am Randalieren.

Hier zeichnet sich ein weiteres 'szeneübergreifendes' Deutungsmuster ab: die **totalitaristische Gleichsetzung von linksradikalem und rechtsradikalem Protest**. Insbesondere deren gemeinsame Gewaltaffinität und Lust auf Provokation werden hervorgehoben: "Die Anarcho-Fahne linksradikaler ist ebenso wie die Reichskriegsflagge rechtsradikaler Gruppen Gesinnungszeichen und Ausdruck von Trotz, Spott und Provokation" (DP 10/1993: 252). Rechts- wie Linksradikale verträten politische Ansichten, die "fast zum Irrsinn hin überzogen" seien, meinte ein Polizeiführer im Interview; ihr beider Feindbild sei der Staat und seine Polizei: "Rechte wie Linke sind eigentlich immer dadurch beide geprägt, identisch, daß ihr natürliches Feindbild der Staat ist, der bestehende; und Ausdruck der Allgegenwärtigkeit Staat oder der Einhaltung von Spielregeln ist die Polizei." Da nun linke Gegendemonstranten vermehrt auf rechte Versammlungsteilnehmer treffen, erfährt die Totalitarismus-These und die damit verbundene Angst vor einem gegenseitigen "Aufschauklungs- und Eskalationsprozeß" (DP 11/1992: 271) der Extremisten in den Augen der Polizeiführer empirische Evidenz.

Trotz dieser simplen Grundstrukturen der Protestdiagnose wäre es zu einfach, von einem sozialen "Autismus" (Werkentin 1986: 121) zu sprechen und der Polizei Blindheit gegenüber sozialen und politischen Protestphänomenen zu bescheinigen. Vielmehr wird folgende Tendenz deutlich: Je unpolitischer das Gegenüber eingestuft wird, desto elaborierter, das heißt ohne 'ideologische Scheuklappen' wird die Protestdiagnose angestellt. So wird die Diagnose eher unpolitischer Phänomene

wie den Fußballfans relativ intensiv betrieben.¹⁰ Und umgekehrt: Je (potentiell) gewalttätiger das Handeln der Akteure beurteilt wird, desto geringer ist bei den Polizeiführern der Wille vorhanden, in der Protestdiagnose zu differenzieren. Sogenannte Störer und Gewalttäter werden nicht nur in Bausch und Bogen kritisiert, sie unterliegen auch der instrumentellen Perspektive der taktisch-operativen Bekämpfung. Doch die Polizei ist prinzipiell fähig, auch ihre 'klassischen' Gegner, die linksradikalen Protestierenden, genauer zu analysieren (z.B. PDV 100 3.4.4.17.: 5 ff. über die Hausbesetzerproblematik in Hamburg).

Die Teilnahme von einigen (wenigen) sozialwissenschaftlich ausgebildeten Beamten am Diskurs über Protestdiagnose bzw. der Rückgriff auf sozialwissenschaftliche Erkenntnisse unterstützt die Bemühungen der Polizei, eine ausgefeiltere Protestdiagnose anzustellen. Sozialwissenschaftler in der Polizei sehen hier jedoch - vermutlich auch aus Berufsinteresse - Defizite und plädieren für eine stärkere sozialwissenschaftliche Fundierung der Protestdiagnose: "Wenn die Polizei trotz aller Erfahrungen und Reflexionen - zumindest in der Anfangsphase jeder neuen Protestwelle - ins Schlingern gerät, so scheint es mir daran zu liegen, daß die Polizei theoretisch, lage- und zeitübergreifend, immer noch zu wenig weiß, was kollektiven Protest eigentlich ausmacht und welchen Part sie darin spielt" (DP 10/1993: 250).

Die Diskussion in den untersuchten Dokumenten gibt allerdings keinen Aufschluß darüber, inwieweit elaborierte Analysemuster auch innerhalb der Polizeiführungsschicht Verbreitung finden, ob manche leitende Beamte hier nicht doch lieber zu einfacheren Deutungsschemata greifen.

Das fünfte typische Wahrnehmungsmuster wird ebenfalls am Beispiel 'Gewaltfalle' deutlich: **Die Polizei ist nicht ursächlich schuld an der Eskalation eines Konflikts.** Den Anfang setzen immer die militanten Protestierenden, die zum einen mit ungezügelter Brutalität gegen die Polizisten vorgehen, oder taktisch ausgeklügelter, die Polizisten mit Hilfe der 'Gewaltfalle' austricksen. Die Beamten ertragen langmütig in einer passiven Opferhaltung die Aktivitäten der Demonstranten. Wenn sie dann reagieren, besteht die verständliche Möglichkeit der Überreaktion. Ein Kalkül, das wiederum die Autonomen auch anstellen, um ihrerseits ihre Opferrolle

¹⁰ Alternativ kann dies mit der Neuheit des Phänomens erklärt werden. Doch auch die linken Gruppen verändern sich und entwickeln neue Protestformen.

medienwirksam zu verkaufen. Die Betonung der Reaktivität polizeilichen Handelns ist auch eine Vorab-Legitimation jeglicher polizeilicher Gewaltanwendung. Der 'Schwarze Peter', die Verantwortung für die Eskalation, wird auf die Protestierenden abgeschoben. Denn die Polizei, die nur regiere, könne nicht Schuld an einer Eskalation haben.

Die protestdiagnostischen Deutungsmuster fließen in die Lagebeurteilung vor einem Einsatz mit ein. So wie die **allgemeine Protestdiagnose** die allgemeinen einsatzphilosophischen Handlungsorientierungen beeinflusst, so prägt die Lagebeurteilung die für den konkreten Anlaß gewählte strategisch-taktische Einsatzkonzeption (ein Argument für die obige Ausgangsthese von der Handlungsrelevanz des Polizeiwissens). Je nach Gefahren- und Gewaltprognose wird der Einsatz 'kräftemäßig dimensioniert', die Einschreitschwelle konzipiert usw. Generell wird eher eine zu pessimistische Gewaltprognose angestellt. Ein Führungsgrundsatz der Polizeidienstvorschrift PDV 100 (1.1.20.) fordert, daß Einsätze mit genügend Reservekräften gefahren werden sollten; je unklarer die Lage sei, desto mehr Reserven müßten gehalten werden. Angesichts dieses 'Worst case thinking' schlugen die wenigsten Polizeieinsätze in der Bundesrepublik denn auch aufgrund eines zu schwachen Kräfteansatzes fehl. Lieber wird mit dem Schlimmsten gerechnet, als daß der Verlust der Kontrolle über eine Lage riskiert wird. Läßt sich die Polizeiführung in ihrer Entscheidung von einer **pessimistischen Lagebeurteilung** leiten, besteht die Gefahr, daß aus einem befürchteten, gewalttätigen Szenario eine **sich-selbst-erfüllende Prophezeiung** wird und polizeiliche Provokationen den antizipierten Konflikt durch massives Auftreten eskalieren lassen.

Taktisches Ziel ist und bleibt die Kontrolle des Geschehens: Die Polizei will für alle Eventualitäten gewappnet sein. Sie setzt hierbei auf ein **breites Repertoire an Handlungsoptionen**, das sie je nach Lageeinschätzung flexibel, auf das jeweilige polizeiliche Gegenüber angepaßt, nutzen kann. Damit bin ich bei der Frage angelangt, welche Grundsätze die Einsatzphilosophie der Polizei bestimmen.

3 Einsatzphilosophische Leitlinien

Protest policing in der Bundesrepublik ist stark von dem schon genannten **Brokdorf-Urteil des BVerfG** geprägt (BVerfGE 69, 315 ff.), das den Grundrechts-

aspekt der Demonstrationsfreiheit eindeutig bestätigt hat. Demnach hat die Polizei gegenüber den Veranstaltern und den Teilnehmern versammlungsfreundlich zu agieren. Angesichts des Wortlauts von Artikel 8, Absatz 1 Grundgesetz sollte dies eigentlich selbstverständlich sein. Blickt man aber zurück auf die Geschichte des Protest policing, war die Anerkennung der Demonstrationsfreiheit anfangs gar nicht so selbstverständlich (vgl. Winter 1998). Im Laufe von mittlerweile fast 30 Jahren Demonstrationspraxis hat sich diese Haltung gewandelt: "Nach heutigem Verfassungsverständnis ist die Ausübung des Versammlungsrechts Mittel der Teilnahme am politischen Willensbildungsprozeß" (BP 8-9/1991: 26). Der "Kernauftrag" der Polizei - stellen die Kommentatoren der PDV 100 fest (3.4.1.: 9) - sei der Schutz der Veranstaltung. Das heißt nicht nur, daß im klassisch liberalen Sinne polizeiliche Maßnahmen die Freiheit der Demonstranten nicht über Gebühr einschränken dürfen, sondern auch, daß sich die Polizei aktiv für den Schutz der Grundrechte der Demonstranten engagieren soll.

Nicht erst seit Brokdorf stellt die Forderung nach **politischer Neutralität der Polizei** ein elementares einsatzphilosophisches Prinzip dar. Dieses Postulat wurde durch den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts indes nochmals unterstrichen. Die Polizei müsse "unparteiische Hüterin des Rechts" bleiben (PDV 100: 3.4.1.: 4). Neutralität heißt vor allem thematische Neutralität: Die Polizei dürfe nicht zum Gegenstand des Protests Stellung nehmen; sie dürfe noch viel weniger selbst zum Gegenstand des Demonstrationsgeschehens werden. In Auseinandersetzungen zwischen 'linken' und 'rechten' Bürgern wird dieses Postulat immer wieder besonders energisch hervorgehoben, ebenso im Kontext von Arbeitskämpfen.¹¹

Der strategische Kern der aktuellen polizeilichen Einsatzphilosophie steckt in der Devise: "'Gewalt schon im Vorfeld verhindern'" (PDV 100 3.4.1.: 13). Nicht nur die Gewalttätigkeit des polizeilichen Gegenübers sollen im Vorfeld abgewehrt werden, sondern auch mit dem Einsatz polizeilicher Gewalt, der legitimatorisch angreifbaren 'Achillesferse' polizeilichen Handelns, soll gespart werden. Die Polizei müsse sich als eine demokratische Polizei verkaufen, so ein leitender Beamter im Interview; es müsse der optische Eindruck vermittelt werden, daß "demokratisch vorgegangen" werde. Doch gerade diese **Strategie der Gewaltprophylaxe** kann auch die 'Optik des Einsatzes' verschlechtern, wie ein anderer befragter Polizeiführer beschrieb:

"Je liberaler der Einsatz wirken soll, also (...) je geringer der Grad des anzuwendenden Zwangs sein soll, der Zwangsmittel, je niedriger also praktisch das polizeiliche, lassen Sie mich mal hart ausdrücken, Waffenpotential angesetzt sein soll, desto höher ist der Personalansatz. Und das führte dann zu einer Situation, bei der sich im Einzelfall von der Optik her, der gute Wille für die Gegenseite in das Gegenteil zu verkehren scheint. Wenn ich also 1000 Demonstranten, die Rabatz machen wollen, ohne Einsatz von Wasserwerfern, von Tränengas und von Schlagstock bändigen will, brauche ich einen hohen personellen Ansatz, ich brauche sehr viele Beamte, um ohne Zwangsanwendung so eine Demonstration trotzdem noch (..) zu händeln, sie zu begleiten, ich brauche (...) relativ dichte Begleitkordons, um zu verhindern, daß etwas passiert. Das führt natürlich wieder zu (einem; M.W.) martialischen Eindruck; Massen von Polizei treten auf." Aus diesem Grund kann die Taktik 'Abschreckung durch Präsenz' kann auch das Gegenteil von Gewaltprophylaxe, nämlich die Provokation der Demonstranten, erreicht werden, wie die Kommentatoren der PDV 100 (3.4.4.17.: 17) bemerken.

Der Einsatz der Gewalt ist nicht nur wegen öffentlicher Sensibilitäten heikel. Auch von höchststrichterlicher Seite wird (im Brokdorf-Urteil des BVerfG) angesichts des hohen Stellenwerts der Versammlungsfreiheit auf die Dosierung der Gewalt unter Beachtung des **Verhältnismäßigkeitsprinzips** großer Wert gelegt: Die Polizei muß die richtige "Dosage" (PDV 100: 3.4.1.: 10) wählen, um "(...) sicherzustellen, daß es nicht den Falschen trifft; denn das ist das Schlimmste eigentlich, daß die Polizei die Falschen trifft (...)" und Gewalt übermäßig ausübt, meinte ein Polizeiführer im Interview. Indem Gewalt nur sparsam eingesetzt wird, soll jegliche Solidarisierung zwischen friedlichen und gewalttätigen Demonstranten von vornherein verhindert werden (PDV 100: 3.4.1.: 10).

Ein Aspekt einer gewaltprophylaktischen Einsatzphilosophie besteht in den Bemühungen der Polizei, den Einsatz von Gewalt zu minimieren. Dieser langfristige Trend ist seit Ende der 60er Jahre in der Fachdiskussion festzustellen (Winter 1998). **Minimalisierung des Gewalteinsatzes** wird heute indes nicht als Gewaltverzicht und taktischer Rückzug, sondern als offensives Handeln verstanden: "Es zeigt sich, daß offensichtlich immer mehr offensive Taktiken die traditio-

¹¹ Zur Frage, inwieweit die Polizei trotz dieses Postulats nicht doch Instrument politischer

nellen defensiven Maßnahmen ersetzen, also Offensivkonzeptionen immer mehr den traditionellen Defensivkonzeptionen vorgezogen werden. Ähnlich zeigt sich eine Entwicklung bei der Einschreitschwelle. Die hohe Einschreitschwelle tritt immer stärker in den Hintergrund, die niedrige Einschreitschwelle (frühes Einschreiten bei schon erkennbaren geringen Störungen, jedoch 'dosiert') erhält vermehrt den Vorrang" (PDV 100: 3.4.1.8.: 50). Insgesamt betrachtet läßt sich ab Mitte der 80er Jahre in der Diskussion ein Trend hin zu einer offensiveren Variante der Deeskalation feststellen, die ich '**deeskalative Stärke**' nennen möchte. Dahinter steht die strategisch-taktische Priorität der Polizei, die Demonstration unter Kontrolle zu halten, für alle Eventualitäten der komplexen Situation 'Demonstration' gewappnet zu sein und Straftäter beweissicher festzunehmen. Es wird betont, daß Deeskalation nicht "Schlappheit, Untätigkeit oder Laisser-faire" impliziere (DP 9/1991: 223), sondern eine professionelle, sprich aktive Lagebewältigung, die einen hohen Planungs- und Personalaufwand erfordere (SPFA 4/1989: 124, 130). Sogar das Absenken der polizeilichen Einschreitschwelle, also der Zeitpunkt, ab dem die polizeiliche Toleranz, das Hinnehmen von Störungen, ein Ende hat, wird als deeskalative Maßnahme begriffen oder als solche in der Fachöffentlichkeit 'verkauft'. Dazu zählen unter anderem intensive Vorkontrollen, einschließende Begleitungen der militanten Teilnehmer der Demonstration¹², einschließende Absperrungen¹³, Teilausschlüsse einzelner Störer und die frühzeitige Ingewahrsamnahme von erkannten Störern. Gewalt soll im Keim erstickt werden - wenn nötig mittels polizeilicher Gewalt. Viele Polizeiführer hoffen, Gewalttätigkeiten der Demonstranten dadurch zu verhindern, indem sie als gewaltbereit eingestuft Protestierenden mit einer Demonstration der Stärke, also einem Aufrücken von Massen an Polizisten in Einsatzrüstung (mit Helm und Schild), imponieren (siehe oben). Selbst diese Taktik der Abschreckung, die in den 90er Jahren wieder verstärkt vertreten wird, wird mit dem Wort 'Deeskalation' etikettiert. Deeskalation ist im polizeilichen Diskurs ein dehnbarer Begriff geworden, er wird manchmal so weit gefaßt, daß man nicht mehr zwischen deeskalativen und konfrontativ-repressiven Einsatzkonzeptionen unterscheiden kann.

Interessen wird, siehe Winter (1998).

¹² Die Demonstranten laufen durch ein Spalier bzw. in einem Kordon von Polizisten.

¹³ Die Demonstranten werden von Polizisten 'eingekesselt'.

Den Trend zu einem dosierten polizeilichen Gewalteininsatz unterstützt die gewachsene Bedeutung des Informationsmanagements und die intensivierte 'Vorverlagerung' polizeilicher Maßnahmen (z.B. Vorkontrollen im Vorfeld von Demonstrationen, und präventive Ingewahrsamnahmen). Beide Aspekte erlauben eine Vermeidung bzw. einen situationsadäquaten, dosierten Einsatz polizeilicher Gewalt.

Immer wieder wird im Polizeidiskurs die Relevanz von **Informationen und Informationsmanagement** für die Entscheidungsfindung und damit für polizeiliches Handeln hervorgehoben: "Wichtig ist die ständige Auswertung von Informationen, insbesondere die Kenntnis über Ursachen, Motive und Ziele potentieller Störer" (PDV 100: 2.1.6.: 2). Die beiden (früheren) Dozenten an der Polizei-Führungsakademie Altmann und Berndt (1994: 45) begreifen Führung in erster Linie als Informationsverarbeitungsprozeß; insbesondere Entscheidungen als Kernelement von Führungshandeln seien auf Informationen angewiesen. In den Prozeß des Informationsmanagements fließt Polizeiwissen als bedeutender Faktor mit ein: Die Beurteilung der Lage vor, während und nach dem Einsatz ist eng verknüpft mit der Einschätzung des (erwarteten) polizeilichen Gegenübers (sprich: der Protestdiagnose) und mit der Einsatzphilosophie. Informationsmanagement ist ein zentraler Bestandteil im Protest policing, und Polizeiwissen ist eine basale Determinante in diesem Prozeß des Informationsmanagements (siehe oben).

Ein weiterer langandauernder Trend besteht in der **Professionalisierung des Gewalteinsetzes**. Höhepunkt dieser Professionalisierung bildet die Einrichtung von spezialisierten Zugriffskräften ab Mitte der 80er Jahre (siehe unten). Bis dahin war es ein weiter Weg.¹⁴ Der Polizeipsychologe Trum erinnert sich an die frühen 60er Jahre: "Als ich 1962 in die Bereitschaftspolizei eintrat, mußten wir Polizei-Eleven lernen, wie man Höhen erobert, Täler beherrscht, im Häuserkampf Stadtteile entsetzt oder Gelände gewinnt, ohne vom Gegner getroffen zu werden. Unsere Problemlagen waren Angriffe schwerbewaffneter Feinde auf Versorgungseinrichtungen, Bandenüberfälle auf einsam gelegene Gehöfte und Sabotageakte östlicher Kräfte. Dementsprechend bestand unsere Ausrüstung aus Maschinengewehr, Schnellfeuergewehr, Stahlhelm und schwerem Schuhwerk. Auch die Handgranate hatte noch ihren Platz" (BP 6-7/1991: 142). Katalysator der Entwicklung von der paramilitärischen Aufstandsbekämpfung zum professionalisierten modernen

Protest policing war die Studentenrevolte 1968: "Richtige Demonstrationen" habe es ab 1968 gegeben, so ein befragter Polizeibeamter. Eingesetzt worden seien damals vornehmlich Einzeldienstler, die auch noch "schlapp ausgerüstet" gewesen seien. Wie wichtig die 68er Proteste auch für die polizeiliche Strategieentwicklung gewesen seien, unterstrich ein anderer Polizeiführer: "Die 68er Generation hat im polizeilichen Bereich auch unwahrscheinlich viel bewirkt." Damals habe man Demonstrationen als etwas Störendes angesehen, die Polizei habe im Zuge der vielen Großdemonstrationen in den 70er und 80er Jahren viele Erfahrungen gemacht, die in neue Konzepte geflossen seien. Ein Frankfurter Polizeiführer blickt zurück: "Hoffnungslos überfordert stand die Polizei dem für sie neuen Phänomen (der Demonstrationen Ende der 60er Jahre; M.W.) gegenüber. (...) Die Polizei, bisher mit überschau- und erfaßbaren Einzelgeschehen des Alltags befaßt, stand vor der Bewältigung schwieriger Massenerscheinungen mit erheblicher Gefahrenbranz - eine schwierige Aufgabe" (*BP* 10/1990: 21). Es fehlte an Führungsstrukturen, Rechtskenntnissen und 'handwerklichen' Fähigkeiten, insbesondere für den geschlossenen Dienst. Die Polizei lernte in den 70er Jahren aber relativ schnell dazu: "Das Gesicht der Bereitschaftspolizei wandelte sich in den 70er Jahren von der reinen Ausbildungsstation zur Bereitstellung von ausgebildeten Einsatzeinheiten" (*BP* 10/1990: 22).¹⁵

Insbesondere das polizeitaktisch Problem im Kontext von sogenannten Mischformationen, die Solidarisierung zwischen friedlichen und militanten Demonstranten und die 'Gewaltfalle', zwangen zu einer Professionalisierung polizeilichen Gewalthandelns. Auf der einen Seite soll die Versammlungsfreiheit der friedlichen Demonstranten nicht übermäßig gestört, und auf der anderen Seite sollen öffentliche Sicherheit und Strafverfolgung gewährleistet werden. Die Festnahme der Störer

¹⁴ Zu dieser Entwicklung siehe Winter (1998).

¹⁵ Doch Einsätze 'auf dem flachen Land' (wie rund um die geplanten Atomanlagen in Gorleben und Wackersdorf) hätten den lieb gewordenen Relikten altgedienter Polizeiführer der Bepo, den taktischen 'Wald- und Wiesenspielen' der geschlossenen Einheiten in der Ausbildung, wieder beklemmende Aktualität gegeben, so der BGS-Führer Walter (*BP* 4/1989: 13); Einsatzküchen, geländegängige Einsatzfahrzeuge, Fußmärsche über längere Wege, "selbst der Drill als durchaus legitime Methode der Ausbildung an Führungs- und Einsatzmitteln" (*BP* 4/1989: 13) seien wieder aktuell geworden. Gerade im geschlossenen Einsatz bei der Koordination der Beamten mache sich der Drill bezahlt, meinte ein anderer BGS-Beamter im Interview. Der Drill helfe, Grundfertigkeiten zu automatisieren; Drill müsse nicht mit geistloser Mechanik gleichgesetzt werden, im Gegenteil, dank der trainierten Bewegungsabläufe würden in Konfliktsituationen Denkkapazitäten frei werden (*ZBGS* 2/1991: 27).

habe - meinen die Kommentatoren der PDV 100 (3.4.1.1.: 21) - generalpräventive, das heißt abschreckende Wirkung. Zum Zwecke der Effektivierung der Strafverfolgung wurden Festnahme- und Beweissicherungskonzepte ausgearbeitet und/oder Spezialeinheiten, die sogenannten Zugriffseinheiten, installiert (PDV 100: 3.4.1.1.: 23).¹⁶ Diese Einheiten sind sehr flexibel und mobil einsetzbar: Weil Straftäter in der Menge untertauchen, rücken nicht ganze Züge oder Hundertschaften an, sondern kleine Einheiten dieser Zugriffskräfte (in Gruppengröße) heften sich wie Kletten an die Straftäter (so das Konzept "Klettenprinzip"), observieren diese und greifen zum günstigsten Zeitpunkt zu. Die Einführung dieser Spezialeinheiten gilt als taktische Antwort auf die von der Polizei wahrgenommene "Kleingruppentaktik" der linksradikalen Autonomen. Der flexible Einsatz von kleinen Einheiten solle eine starre Frontenbildung vermeiden helfen, da ein Zugriff gegen die "'Mauer'" (BP 9/1989: 109) einer solidarisierten Menge von Demonstranten nicht mehr möglich sei. Der Zugriff bereitet mittlerweile offensichtlich nicht mehr so große Schwierigkeiten. Problematisch bleibt die Beweissicherung, es mangelt an der "'Gerichtsverwertbarkeit' der Beweise" (PDV 100: 3.4.1.1.: 21).

Um Gewalt im Vorfeld zu verhindern, wird - verstärkt nach den Anti-Atomkraft-Protesten im Gefolge der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl 1986 - die Planung und Umsetzung **integraler Gesamtkonzepte** gefordert (AK II 1987: 31): "Komplexe Lagen sind nur durch abgestimmte Bekämpfungsstrategien und Taktiken zu bewältigen. Das erfordert, Maßnahmenkonzeptionen nicht nur für den 'Kern' polizeilicher Schutzaufgaben (z.B. Schutz einer Demonstration) festzulegen, sondern vermehrt auch für das zeitliche und räumliche Umfeld sowie für das Vorfeld und danach" (PDV 100: 3.4.1.: 7).¹⁷ Mit dieser Entwicklung zu umfassenden Einsatzkonzepten und einem differenzierten Gewalteinsatz haben **Kommunikationstechniken**, insbesondere im Rahmen der einsatzbegleitenden Öffentlichkeitsarbeit stark an Bedeutung gewonnen. Zwar wurde schon in den 60er Jahren eine stärkere Beachtung der Öffentlichkeitsarbeit als wichtige Polizeimaßnahme gefordert, doch seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre ist die einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit eines der (taktischen) Themen in der Diskussion in den Fachzeitschriften; keine andere

¹⁶ Die sogenannten Unterstützungskommandos (USK) aus Bayern sind eine besondere Form dieser Zugriffskräfte, die speziell für Demonstrationsbelange ausgebildet und ausgerüstet sind.

¹⁷ Ein konkretes Beispiel für ein derartiges "modernes Konzept zur Gewaltverhinderung" im Kontext von Protest policing ist der "'Hamburger Handlungsrahmen'" (PDV 100: 3.4.4.17.: 13).

Maßnahme wird in den Fachzeitorganen öfter diskutiert als diese Form der Kommunikationstechnik. Auch in der PDV 100 wird gleich nach dem ersten polizeilichen Führungsgrundsatz, nach Recht und Gesetz zu handeln, das Gebot, durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit die Vertrauensbasis zwischen Bevölkerung und Polizei zu erhalten, im Unterkapitel 'Führungsgrundsätze' aufgeführt (PDV 100: 1.1.2: 1). Unterstützung im Gebrauch von Kommunikationstechniken erfährt die polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit durch die Polizeipsychologie, deren generelles Ziel es ist, über gesprächstechnische Beeinflussung gewaltfreie Lösungen zu realisieren (Trum 1981: 711). Ein Medium, Einfluß auf die Demonstrationsleitung zu nehmen, sind die sogenannten Kooperationsgespräche, die im Vorfeld, während des Anmeldeprozesses zwischen Anmeldern und Polizei (bzw. Ordnungsbehörde) stattfinden. Im Verlauf derartiger Gespräche erhält die Polizei auch Informationen über die Veranstalter und die Demonstranten, über ihre Ziele, ihre Identität, ihre Pläne etc. Kooperationsgespräche unterstützen die Polizei also bei der Lagebeurteilung und der Gewaltprognose. Kooperation ist also auch ein Stück weit proaktive Strategie der Polizei.

Einsatzbegleitende **Öffentlichkeitsarbeit** wird als ein taktisches Maßnahmenbündel verstanden, das verschiedene "Beeinflussungstechniken" (BP 10/1990: 23) gegenüber der Bevölkerung, der Öffentlichkeit, den Medien, den Veranstaltern und den Demonstranten beinhaltet. Das Wort wird zum taktischen Instrument der Polizei, die Sprache zum Einsatzmittel: "Die Sprache hilft, eine Lage zu stabilisieren, und verstärkt die Chancen differenzierter Vorgehensweisen" (DP 2/1991: 50). Deswegen wird auch von taktischer Öffentlichkeitsarbeit gesprochen (BP 9/1989: 109). Da dieser Ausdruck den Eindruck erweckt, die Polizei versucht, die Bürger zu manipulieren, wird der Begriff 'einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit' verwendet (BP 9/1989: 109 f.). Zweck der taktischen Öffentlichkeitsarbeit ist es, Verständnis für die Durchführung polizeilicher Aufgaben und den Willen zur Mitwirkung bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei der Bevölkerung, bei bestimmten Zielgruppen und bei den eigenen Mitarbeitern zu wecken und zu erhalten. Gegenüber den potentiellen Störern soll die Erfolglosigkeit unfriedlicher demonstrativer Aktionen deutlich gemacht werden; die Entschlossenheit der Polizei zum Handeln soll demonstriert werden und die Linie der Polizei und die Grenzen des Zulässigen sollen unmißverständlich festgelegt werden (NP 10/1993: 572).

4 Zur Logik polizeilichen Handelns

Polizeiliches Handeln muß grundsätzlich zwei Anforderungen Genüge leisten. Zum einen müssen die Maßnahmen dazu führen, das strategisch-taktische Ziel zu erreichen; zum anderen darf der Glaube der Öffentlichkeit in die Legitimität der Maßnahmen nicht zerstört, sondern muß vielmehr hergestellt werden. In diesem Spannungsfeld zwischen **Effektivität und Legitimität** bewegt sich polizeiliches Handeln. Effektivität unterliegt einem zweckrationalen Kalkül, das danach fragt, welche polizeiliche Methoden wirksam zum taktischen Ziel führen (z.B. die Auflösung einer verbotenen Demonstration). Legitimität beinhaltet dagegen wertrationale Aspekte. Es geht um die Frage, ob polizeiliches Handeln den Wertvorstellungen der Verfassung oder den Normvorstellungen der Öffentlichkeit entspricht (wie nebulös diese auch sein mögen). Doch kann es auch ein taktisches Handlungsziel (also eine Frage der Effektivität) sein, den Legitimitätsglauben der Bürger in die Polizei gemäß einer Kosten-Nutzen-Handlungslogik steigern zu wollen. Denn ohne die gesellschaftliche Unterstützung kann selbst eine gewonnene 'Schlacht' auf der Straße zur Niederlage werden. Legitimität ist nicht nur nach außen (für die Öffentlichkeit) wichtig, es muß nicht nur allgemeine Akzeptanz für die polizeilichen Maßnahmen gefunden werden, Legitimität ist auch nach innen für das Funktionieren der Organisation von entscheidender Bedeutung: Die Mitarbeiter in der Polizei müssen einen Sinn in ihrer Tätigkeit erkennen und kollektive Identität als Organisation heranzubilden können. Sinn und Identität stützen sich auf Legitimität.

Die Frage, ob nun Effektivitätsüberlegungen Legitimitätsbestrebungen im Polizeiwissen und im polizeilichen Handeln überlagern (oder umgekehrt), läßt sich nicht einfach beantworten. Ohne Legitimität gibt es (in einer Republik) keine Effektivität; Effektivität dient der Legitimität. Von daher muß Legitimität das oberste Ziel polizeilichen Handelns sein. Andererseits steigert Legitimität die Effektivität polizeilichen Handelns. Das Problem ist, daß sich die beiden Handlungsziele Effektivität und Legitimität widersprechen können (können, nicht müssen!). Effektive Maßnahmen können die Legitimität untergraben, wie z.B. ein (brutal wirkender, aber doch rechtmäßiger) Einsatz von Wasserwerfern, um eine verbotene Demonstration aufzulösen.

Die Hauptquelle der Legitimität polizeilichen Handelns sind die Gesetze (insbesondere die jeweiligen Landespolizeigesetze, die Strafprozeßordnung und das Ver-

sammlungsgesetz). **Legalismus** ist das Programm, nach dem die Polizei funktionieren soll. Da Legalität nicht immer ausreicht, um Legitimität zu erlangen, und da Legalität und Legitimität sogar prinzipiell auseinanderfallen können (vgl. Habermas 1987 und Breuer 1990), ist die Polizei gezwungen, zum einen die Legitimität ihrer Legalitätslogik (das heißt die Rechtmäßigkeit ihrer Maßnahmen) offensiv zu verkünden und zum anderen nach weiteren Legitimationsquellen zu suchen (wie z.B. die Unterstützung durch Politiker oder die Akzeptanz der Medien).

Die Legitimität polizeilichen Handelns hängt komplementär mit der politischen Legitimität des Protests und der öffentlichen Unterstützung zusammen: Je stärker die Legitimität des Protests in der (massenmedialen) Öffentlichkeit ist, desto weniger legitim erscheinen Eingriffsmaßnahmen der Polizei gegen diesen Protest. Ist die Legitimität des Protests gering und die öffentliche Aufmerksamkeit ebenso, dann kann die Polizei effektivere Maßnahmen ergreifen, die in anderen Fällen Legitimität kosten würden. Deshalb kann (bzw. könnte) die Polizei gegen rechtsradikale Protestierende härter vorgehen, da deren Unterstützung in der Öffentlichkeit (relativ) gering ist.

Mit der Legitimität polizeilichen Handelns hängt die allgemeine Legitimität staatlicher Macht eng zusammen. Die Polizei wird von Polizeiangehörigen, Politikern und der Öffentlichkeit als Verkörperung des staatlichen Gewaltmonopols und damit des Staates generell angesehen. Erleidet die Polizei infolge von Polizeieinsätzen gravierende Legitimitätsdefizite, dann kann die gesamte Legitimationsbasis des Staates in der Öffentlichkeit schwinden. Aus der punktuellen Krise der Polizei kann eine Legitimationskrise der Politik (und im extremsten Fall des politischen Systems) erwachsen. "Sobald der Protest eine breitere gesellschaftliche Unterstützung findet, birgt der legale polizeiliche Gewalteinsatz die Gefahr in sich, daß die Legitimität der in Frage stehenden Politik weiter untergraben wird" (Funk 1983: 284).

Die Bruchstelle zwischen Legitimität und Effektivität liegt in der **Ausübung polizeilicher Gewalt**. Die Anwendung der Gewalt ist das Kernproblem im Protest policing. Gerade diese legale Kompetenz zur Gewaltanwendung ist das originäre Charakteristikum der Polizei, das sie von anderen staatlichen Institutionen und kollektiven Akteuren unterscheidet. Legale polizeiliche Gewalttätigkeit ist der 'Joker', aber auch die 'Achillesferse' polizeilichen Handelns. Auf der einen Seite ist die Polizei aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols und der darauf aufbauenden rechtlichen Normen legitimiert, Gewalt anzuwenden. Auf der anderen Seite ist Gewaltanwendung - jedenfalls in weiten Teilen der Öffentlichkeit - ein Tabu in unserer Gesellschaft, welches von der Polizei ja auch selbst proklamiert wird. Gewalttabu heißt nicht, daß in der gesellschaftlichen Praxis keine Gewalt angewendet wird. Aber der Gebrauch von Gewalt steht unter starkem **Rechtfertigungszwang**. Selbst die legale Gewaltanwendung der Polizei wird in manchen Situationen schon als illegitim betrachtet (vom illegalen Gebrauch der Gewalt ganz zu schweigen). Um nicht Legitimität in der Öffentlichkeit einzubüßen, muß die Polizei die Anwendung von Gewalt äußerst sensibel bedenken. Oft wird in den Massenmedien der Polizei die Schuld an der Eskalation der Gewalt gegeben oder sie wird beschuldigt, Gewalt illegaler Weise eingesetzt oder überreagiert zu haben. Diese Kritik nimmt die Polizeiführung dann auch sehr sensibel wahr.¹⁸

Aus dieser Zwiespältigkeit der Gewaltkompetenz der Polizei heraus muß die Frage nach dem **Verhältnis von Gewalt und Macht** der Polizei beantwortet werden. Hannah Arendt behauptet einen prinzipiellen Widerspruch zwischen Gewalt und Macht: "Nackte Gewalt tritt auf, wo Macht verloren ist" (Arendt 1970: 55). Gewaltausübung ist demnach als ein Zeichen des Machtverlustes zu interpretieren, genauer gesagt des Legitimationsverlustes, der die Basis der Macht untergräbt. Doch manchmal kann der Gewalteinsatz die Machtfülle auch steigern. Zum Beispiel ist es wichtig, Exempel zu statuieren, um die Größe der eigenen Machtpotentiale herauszustellen. Gewalt wird folglich ab und an zur Effektivierung der Bedrohung der Machtunterworfenen benötigt. Ein langandauernder Gewalteinsatz kommt dem Staat hingegen (nicht nur) legitimatorisch teuer. Die politischen Kosten des

¹⁸ Es gibt allerdings auch Fälle, in denen die Polizei beschuldigt wird, tatenlos (das heißt auch 'gewaltlos') mutmaßlichen Straftätern gegenüber gestanden zu haben (z.B. während des Pogroms in Rostock-Lichtenhagen im August 1992, als Jugendliche unter dem Applaus der Anwohner ein Asylbewerberheim mehrere Tage lang attackierten).

polizeilichen Gewalteinsatzes müssen bei der Auswahl der polizeilichen Strategie bewußt in Rechnung gestellt werden. Die Polizeiführer haben infolgedessen realisiert, daß die Polizei auf **drei 'Schlachtfeldern'** zu bestehen habe.

Das erste Feld ist das Protestereignis, die **Konfliktsituation**, der Konflikt mit den Demonstranten auf der Interaktionsebene. Hier muß es der Polizei darum gehen, ihr Einsatzhandeln so zu gestalten, daß sie die Situation unter Kontrolle hält und ihre taktischen Ziele erreicht. Hier spielen dann die verschiedenen Einsatztaktiken (wie z.B. Vorkontrollen, Ingewahrsamnahmen, offene Präsenz, Zugriff, Objektschutz) eine wichtige Rolle.

Zweitens muß sich die Polizei auf dem Feld der **gerichtlichen Auseinandersetzung** um das Protestereignis und den Polizeieinsatz behaupten. Im Vorfeld der Veranstaltungen wird über Auflagen des Ordnungsamtes bzw. der Polizei verhandelt oder gar um ein Verbot der Versammlung vor Gericht gestritten. Im Anschluß an die Veranstaltung kommt es gegebenenfalls zur gerichtlichen Aufarbeitung der Geschehnisse: Auf der einen Seite werden Prozesse gegen die festgenommenen mutmaßlichen Straftäter¹⁹ angestrengt, und auf der anderen Seite wird vor Gericht die Rechtmäßigkeit der polizeilichen Eingriffsmaßnahmen in Frage gestellt.

Das dritte Feld ist der **in den Massenmedien geführte Diskurs** über das Protestereignis und den Polizeieinsatz. Weil Demonstrationen zumeist (wenn sie eine gewisse Aufmerksamkeitsschwelle überschritten haben) im Blickfeld der Öffentlichkeit und des politischen Diskurses stehen, bekommt der Polizeieinsatz zwangsläufig eine politische Dimension; Protest policing wird zum Politikum. Die Polizei hat hier Legitimationsbedarf bzw. Vermittlungsbedarf gegenüber der Öffentlichkeit. Eine auf taktischem Gebiet gewonnene 'Schlacht' (auf Feld Nummer 1) kann eine verlorene 'Schlacht' auf der massenmedialen Bühne mit sich bringen, wenn die Öffentlichkeit den Einsatz intensiv und heftig kritisiert und die Polizei infolgedessen Legitimationsdefizite erleidet. Legitimationsverluste auf dem dritten Feld verdrängen Effektivitätserfolge auf dem ersten Feld. Diese Debatte ist der Grund, warum die Polizei eine 'politische Kostenrechnung' ihres eigenen Gewalteinsatzes (auf dem ersten Feld) aufstellen muß. Der Faktor 'Öffentlichkeit' wird somit zu einer zentralen Determinante polizeilichen Handelns.

Gemäß dieser typisierten Dreiteilung gibt es für jedes Feld jeweils ein dominantes **Handlungskalkül** der Polizei.

Im ersten Feld des Einsatzes herrscht das **taktische Kalkül**, das den bestmöglichen Einsatzerfolg zum Ziel hat. Das ist das Feld der Effektivität. Wie erreicht die Polizei ihr Handlungsziel mit dem geringsten Mittelaufwand? Welche Maßnahmen garantieren den Handlungserfolg? Unter Kosten fallen die Anzahl der eingesetzten Beamten und die materiellen Ressourcen, der personelle und materielle Kraftaufwand, um eine Maßnahme durchzusetzen, die möglichen Verletzungsoffer unter den Beamten, Beschädigungen und Verluste bei der Ausrüstung. Das Einsatzziel, das es auf effektivem taktischen Wege zu erreichen gilt, wird erstens durch die gesetzlichen Regelungen, zweitens durch die politischen Vorgaben (wenn welche gemacht werden²⁰) und drittens durch die im Einsatzbefehl des Polizeiführers niedergeschriebene Einsatzphilosophie bestimmt.

Im zweiten Feld dominiert das **legalistische Kalkül**. Um eventuell vor Gericht bestehen zu können, muß die Rechtmäßigkeit der taktischen Maßnahmen dargelegt werden können. Die legalistische Programmierung polizeilichen Handelns gilt als ein wesentliches Charakteristikum der deutschen Polizei.

Im dritten Feld der medialen Auseinandersetzung um den Konflikt kommt das **Public relations-Kalkül** zur Anwendung. Dieses Kalkül kann auch als politische Handlungslogik bezeichnet werden; es bewegt sich auf der Ebene der symbolischen Politik.²¹ Der Polizeieinsatz soll die öffentliche Meinung nicht gegen die Polizei aufbringen, im Gegenteil, die Bevölkerung soll sich mit dem Polizeieinsatz identifizieren können. Dazu muß der Polizeieinsatz der Öffentlichkeit 'verkauft' (gegebenenfalls beschönigt) und damit legitimiert werden. Die Sichtweise der Polizei auf den Konflikt muß sich in den Medien als die 'richtig' und 'objektiv' rekonstruierte Version der Ereignisse durchsetzen.

¹⁹ Hier spielt vor allem das Problem der Beweissicherung eine Rolle.

²⁰ Dahinter kann ein weiteres handlungsrelevantes Kalkül stehen: Die Polizei meint, dem (politischen) Willen ihres Dienstherrn Rechnung tragen zu müssen. Wenn keine Vorgaben gemacht werden, kann auch der voraussetzende Gehorsam (*BP* 11-12/1990: 25) und die Vermutung 'ungeschriebener Leitlinien' (wie das ein befragter Polizeiführer nannte) zu bedeutenden Handlungsfaktoren werden.

²¹ Je mehr Rückendeckung die Polizei von der Politik erhält, desto weniger ist sie auf Akzeptanz in der Öffentlichkeit angewiesen.

Die drei typisierten 'Schlachtfelder' und die dazugehörigen Handlungskalküle sind in der Praxis polizeilichen Handelns nicht zu trennen. Es ist zu fragen, wie die Polizei diese verschiedenen Kalküle in einem konsistenten Handlungsmodell zusammenführen kann, wie sich die Kalküle gegenseitig beeinflussen oder überlagern und welches der Kalküle das polizeiliche Handeln letztendlich dominiert. Handelt die Polizei vorwiegend nach taktisch-operativen Effektivitätskriterien (um beispielsweise politische Vorgaben des Dienstherrn oder eigene Vorstellungen effektiv umzusetzen) oder wird ihr Handeln hauptsächlich durch Gesetze gesteuert oder orientiert sie sich vornehmlich an der öffentlichen Meinung? Handelt die Polizei streng legalistisch oder argumentiert sie nur legalistisch?

Das Problem für die Polizei ist, daß die Interferenz der einzelnen Handlungskalküle zu Inkompatibilitäten und Widersprüchen führen kann. Meint die Polizeiführung beispielsweise, daß ein hoher Kräfteansatz den taktisch-operativen Einsatzerfolg verspricht, so kann ein Riesenaufgebot von Einsatzkräften auf dem dritten Feld zu Legitimitätsverlusten führen, da diese Taktik in den Medien als polizeistaatliche Offenbarung gebrandmarkt wird. Das taktisch-operative Handlungskalkül kann der rechtlichen Ausrichtung durchaus zuwiderlaufen. Nicht alles, was taktisch machbar und wünschenswert ist, ist auch rechtlich erlaubt. Diesen möglichen Widerspruch versucht die Polizei mit der vielbeschworenen Einheit von Taktik und Recht zu vermeiden. Der Widerspruch kann aber im konkreten Einsatz immer wieder akut werden.

Die Berücksichtigung des einen Kalküls kann die Polizei aber auch auf einem anderen Feld positiv unterstützen. Beispielsweise kann das Public relations-Kalkül den taktischen Einsatzerfolg steigern, indem beispielsweise das polizeiliche Gegenüber als extrem gefährlich stigmatisiert wird, so daß effektivere taktische Einsatzmittel ausreichend in der Öffentlichkeit legitimiert werden können. Auch spielt die legalistische Ausrichtung polizeilicher Maßnahmen eine herausragende Rolle; denn nur solche Aktionen halten einer öffentlichen Kritik und einer gerichtlichen Nachprüfung stand, die (zumindest im nachhinein) als rechtsstaatlich angemessene Reaktionen begründet werden können (vgl. Funk 1991: 14).

5 Polizeiliche Handlungsstrategie

Welche strategischen Ziele setzt sich die Polizei nun in den einzelnen Feldern? Bei der Beantwortung dieser Frage fällt auf, daß die Polizei die Strategien aufeinander abstimmt, Verflechtungen der einzelnen Felder untereinander einkalkuliert und auf ein integrales Maßnahmenpaket setzt.

Erstens: Auf taktisch-operativem Gebiet ist das strategische Hauptziel die **Gewaltprophylaxe**: Die Ausübung privater Gewalt soll verhindert werden. Dabei soll auch der Gewalteinsatz der Polizei minimalisiert werden. Je seltener es zum imagegefährdenden Gewalteinsatz kommt, desto weniger gerät die Polizei legitimatorisch in die Bredouille. Die Gewaltprophylaxe dient als das Gegenmittel gegen eine öffentliche Zersetzung polizeilicher Legitimität. Es findet eine "Rationalisierung polizeilicher Gewalt" statt (Funk 1991: 17). Es soll nicht nur möglichst wenig Gewalt eingesetzt werden; wenn schon zum Mittel der Gewalt gegriffen wird, dann soll dieses Mittel möglichst professionell angewandt werden. Professionell heißt letztendlich auch effektiv. Möglichst geringer Input (das heißt Gewalteinsatz) bei möglichst hohen Output (Einsatzerfolg) heißt die strategische Devise. Zum Konzept der Gewaltprophylaxe gehören auch Vorfeldmaßnahmen (Vorkontrollen und Ingewahrsamnahmen), die 'Gewaltpotentiale abfiltern', bevor sie zum Ausbruch kommen (so die Absicht).

Teil des Konzepts der Gewaltprophylaxe ist der hohe Stellenwert von **Informationsbeschaffung und -management im polizeilichen Handeln**. Wenn Gewalt verhindert werden soll, dann muß bekannt sein, wo sie auftreten kann. Voraussetzung hierfür ist eine sichere Prognose des Handelns des polizeilichen Gegenübers. Auch deshalb wird verstärkt Empathie gegenüber den verschiedenen Gruppen gefordert.

Polizeiliches Handeln wird im Kern immer mehr zu einer Art Informationsmanagement. Diese Informatisierung der Polizeiarbeit wurde im Gefolge der Polizeireform der 70er Jahre besonders intensiv vorangetrieben (vgl. Nogala 1989: 146). "Nicht mehr der unspezifische, sondern der durch mehr Information abgesicherte, dosierte und präzisierte Gewalteinsatz ist die herrschende Vorgehensweise im Umgang mit Demonstrationen und Unruhen" (CILIP 1982: 34). Diese Dosierung soll den Skandal, das Bekanntwerden einer zu harten, brutalen oder unverhältnismäßigen Vorgehensweise in der Öffentlichkeit vermeiden und den Einsatz politisch legitimieren.

"Damit wird polizeiliche Tätigkeit nicht bloß zu informatorischer Kontrolle. Polizei und Gewalt gehören nach wie vor zusammen" (CILIP 1982: 34). In Folge der Informatisierung und Gewaltreduktion verliert Gewaltausübung nicht ihren Status als Essenz des Policing; die potentielle Gewalt bleibt der Polizei erhalten; es wird nur mit dem faktischen Einsatz von Gewalt gespart.

Zweitens: Welche Strategie kann die Polizei innerhalb der Legalitätslogik wählen? Zwei Ansätze werden von der Polizei gewählt: Erstens setzt sie sich für eine Verrechtlichung der polizeilichen Eingriffsmaßnahmen ein, die bislang nicht durch Gesetze abgedeckt werden. **Legalisierung von Kompetenzen** lautet also die Strategie.²² Legalität ist der erste Schritt zur Legitimität. Ziel ist es, die Effektivität taktischer Operationen aus dem Bereich der Illegalität und damit auch der Illegitimität herauszurücken. Was effektiv ist, soll auch legal und schließlich legitim werden. Bevorzugte Rechtskonstruktionen sind Generalklauseln oder unbestimmte Rechtsbegriffe, die einen weiten Interpretationsspielraum eröffnen. Diese Strategie ist eine polizeipolitische, die auf lange Sicht und nicht auf einen konkreten Einsatz hin ausgelegt ist.

Der zweite, eher kurzfristig, auf konkrete Einsätze ausgelegte Ansatz ist es, Handlungsspielräume innerhalb der rechtlichen Normen zu erweitern, **Gesetze so auszulegen, daß Handlungsspielräume maximiert werden bzw. Maßnahmen legalisiert werden können**. Begründet wird dies mit der Effektivität der Maßnahme - nach dem Motto: Was effektiv ist, muß auch legitim sein. Da wird dann mit komplizierten Rechtskonstruktionen oder schlicht mit der polizeilichen Generalklausel argumentiert. Oftmals handelt es sich hier um Kompetenzen für Maßnahmen, die in den Bereich der Gewaltprävention bzw. der Gefahrenvorsorge fallen. Derartige Befugnisse werden mit der Begründung legitimiert, die Polizei vermeide dadurch ihren Gewalteininsatz und unterbinde die Gewalttätigkeit der 'Störer'. Das strategi-

²² Um nur zwei rechtliche Kompetenzbereiche zu nennen, die in den letzten Jahren geschaffen wurden: Sicherheits- und Präventivgewahrsamnahme im Polizeirecht und Videoüberwachung von Demonstrationen im Versammlungsrecht. Nach Einschätzung des Bürgerrechtlers Jürgen Seifert setzen sich die Polizisten als Sachverständige mit ihren Vorstellungen häufig durch: "Es ist heute den Polizeiexperten gelungen - das scheint mir ein Problem zu sein -, unter der Maske des Allgemeinen die eigenen Sonderinteressen zu verdecken. Keine gesellschaftliche Gruppe in der Bundesrepublik ist in der Lage, solche Eigenproduktionen der Normen hervorzubringen, die das absegnen, was man macht und was man selbst für richtig hält" (Seifert 1988: 117 f.).

sche Ziel, Gewalt zu verhindern, legitimiert also effektive polizeiliche Maßnahmen.²³ Im Konzept 'Gewaltprophylaxe' werden Legitimität und Effektivität kompatibel.

Drittens: Das Public relations-Kalkül wird mit Hilfe des Einsatzes von **Kommunikationstechniken**, insbesondere der **einsatzbegleitenden Öffentlichkeitsarbeit** umgesetzt. Öffentlichkeitsarbeit fungiert quasi als ein Transmitter zwischen dem legalistischen Code polizeilichen Handelns und der Alltagssprache bzw. der Sprache in den Medien. Die reine formaljuristische Legitimation reicht nicht aus, weil sie von der Öffentlichkeit und dem polizeilichen Gegenüber nicht angenommen oder nachvollzogen wird. Wenn also bloße Legalität nicht genügt, dann sollen mit Hilfe der Öffentlichkeitsarbeit Legitimitätsverluste abgewehrt bzw. Legitimitätsdefizite ausgeglichen werden. Zum einen soll für die Sache der Polizei geworben werden; und zum anderen ist Öffentlichkeitsarbeit eine Gegenstrategie, um Kritik abzuwehren, die die Polizei sensibel wahrnimmt. Sieht sie sich mit einer massiven Kritikwelle konfrontiert, befürchtet sie einen generellen Imageverlust in der Öffentlichkeit. Einsatzbegleitende Öffentlichkeitsarbeit als polizeiliches Einsatzmittel soll helfen, den Einfluß auf die öffentliche Meinung, aber auch auf die Demonstranten und die 'Störer' zu nehmen, um die Rolle der Polizei zu verdeutlichen, den Einsatz zu legitimieren und Gesetzesbruch und Gesetzesbrecher zu diskreditieren. Auf diesem dritten Feld konkurriert die Polizei mit dem Protestierenden um die öffentliche Zustimmung und Unterstützung.²⁴ Die Protestierenden müssen öffentliche Aufmerksamkeit erlangen; hierfür werden Regeln verletzt (und vielleicht die Polizei zu Gewaltmaßnahmen provoziert).²⁵ Der krasseste Fall der Regelverletzung ist die Gewalttätigkeit.²⁶ Private Gewalt (oder die von der Polizei wahrgenommene Gefahr

²³ Ein typisches Beispiel sind die polizeilichen Kontrollstellen, an denen anreisenden Demonstranten durchsucht werden. Die Befugnis hierzu kann zwar nicht aus dem Versammlungsgesetz, wohl aber aus dem Polizeirecht abgeleitet werden. Das Versammlungsrecht wiederum gilt als polizeirechtsfest, das heißt, im Kontext von Versammlungen darf nicht Polizeirecht, sondern nur das Versammlungsgesetz Anwendung finden. Um trotzdem Vorkontrollen durchzuführen, bedient sich die Polizei der Konstruktion polizeirechtlicher 'Einfallstore' im Versammlungsrecht. Vorkontrollen werden mit der Hoffnung begründet, Gewaltpotentiale von Demonstrationen schon im Vorfeld 'abfiltern' zu können.

²⁴ Vgl. CILIP (1981), Sack (1984), Löschper/Lehne (1989) und Eckert et al. (1990).

²⁵ In der Verklammerung von strategisch-kalkuliertem und expressivem Handeln liegt das Charakteristikum des Protests (Lüdtke 1984: 329).

²⁶ Die Provokation als absichtlich herbeigeführter Normbruch ist eine bevorzugte Waffe der Mindermächtigen (Paris 1989: 40 f.); der unangefochten Überlegene braucht keine Provokation, um seine Macht zu beweisen. "Der Provokateur will den anderen diskriminieren, aber so, daß dieser sich selber in Mißkredit bringt" (Paris 1989: 37).

des Ausbruchs privater Gewalt) ruft die Polizei auf den Plan: Regelverletzungen werden delegitimiert, die (potentiellen) Regelverletzer degradiert (vgl. Garfinkel 1974). Aber auch die polizeiliche Gewaltanwendung ist kritisch; die Zustimmung der Bevölkerung hierzu kann der Polizei leicht versagt bleiben.

Auf taktischem Gebiet will die Polizei ihren Gewalteinsatz minimieren, obwohl der Einsatz von Gewalt als rechtlich abgesichert gilt, und damit auf dem zweiten Feld der gerichtlichen Auseinandersetzung Bestand hätte. Die Polizei fürchtet aber um ihr öffentliches Image, um die Akzeptanz und das Vertrauen der Bevölkerung. Oftmals gibt der Einsatz von Gewalt der Öffentlichkeit²⁷ Grund, die Polizei zu kritisieren. Vorwürfe wegen (vermeintlicher) brutaler Überreaktionen und die Anschuldigung, eine Eskalationsspirale der Gewalt ausgelöst zu haben, greifen die Legitimationsbasis und damit die öffentliche Unterstützung und Akzeptanz der Polizei an. Aus diesem Grund steht die Verhinderung von Gewalt ganz oben auf der strategisch-taktischen Prioritätenliste. Die drei 'Schlachtfelder' können also nicht voneinander getrennt gesehen werden. Die Presse berichtet vom polizeilichen Handeln im Einsatz und verlagert damit die 'Schlacht' auf das dritte Feld, die Bühne der Massenmedien. Genauso wie die drei 'Schlachtfelder' nicht getrennt voneinander gesehen werden können, genauso sind die Handlungskalküle und -strategien in diesen drei Bereichen interdependent.

²⁷ Pauschal von 'der' Öffentlichkeit zu schreiben, erweckt den Eindruck, Öffentlichkeit in der Bundesrepublik wäre ein monolithischer Block. Differenzierungen und Fraktionierungen in der öffentlichen Meinung hinsichtlich des polizeilichen Gewalteinsatzes müssten empirisch untersucht werden.

Literatur

- AK II (Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz) 1987: Polizeieinsätze bei Großdemonstrationen. Erfahrungen, Probleme, Folgerungen. Bericht des AK II vom 17. September 1987. Ohne Ort
- Altmann, Rüdiger/Berndt, Günter 1994: Grundriß einer Führungslehre. Band 2: Führen in der Organisation. Lübeck: Schmidt Römhild. 3. erweiterte und neu bearbeitete Auflage
- Arendt, Hannah 1970: Macht und Gewalt. München: Piper
- Berger, Peter L./ Luckmann, Thomas 1980: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Frankfurt/Main: Fischer
- Bergmann, Werner 1987: Was bewegt die soziale Bewegung? Überlegungen zur Selbstkonstitution der 'neuen' sozialen Bewegungen. S. 362-393 in: Baekker, Dirk/ Markowitz, Jürgen/ Stichweh, Rudolf/ Tyrell, Hartmann/ Willke, Helmut (Hg.) 1987: Theorie als Passion. Niklas Luhmann zum 60. Geburtstag. Frankfurt/Main: Suhrkamp
- Brand, Karl-Werner 1985: Neue soziale Bewegungen in Westeuropa und in den USA. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt/Main: Campus
- Breuer, Stefan 1990: Rationale Herrschaft. Zu einer Kategorie Max Webers. S. 4-32 in: *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 31 (1/1990)
- Busch, Heiner/ Funk, Albrecht/ Kauß, Udo/ Narr, Wolf-Dieter/ Werkentin, Falco 1985: Die Polizei in der Bundesrepublik. Frankfurt/Main: Campus
- CILIP 1981: Berlin, Zürich, Amsterdam - Politik, Protest und Polizei. Eine vergleichende Untersuchung. S. 2-156 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 4, Heft 9/10 (2-3/1981)
- CILIP 1982: Die hilflose Polizeikritik. Eine Auseinandersetzung mit polizeikritischer Literatur der letzten Jahre. S. 4-36 in: *Bürgerrechte & Polizei (CILIP)*, Vol. 5, Heft 13 (3/1982)

- Della Porta, Donatella /Reiter, Herbert (Hg.) 1998: The Policing of Mass Demonstrations in Contemporary Democracies. Minnesota: University of Minnesota Press
- Della Porta, Donatella 1995: Social Movements, Political Violence, and the State. A Comparative Analysis of Italy and Germany. Cambridge: Cambridge University Press
- Eckert, Roland/ Kaase, Max/ Neidhardt, Friedhelm/ Willems, Helmut 1990: Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt aus soziologischer Sicht. Gutachten der Unterkommission II. S. 295-414 in: Schwind, Hans-Dieter/ Baumann, Jürgen (Hg.) 1990: Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt. Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission). Band II. Erstgutachten der Unterkommissionen. Berlin: Dunker & Humblot
- Funk, Albrecht 1983: Polizeiliche Strategie und politische Funktion des staatlichen Gewalteinsatzes der Polizei bei Demonstrationen. S. 283-302 in: *Demokratie und Recht*, Vol. 11 (3/1983)
- Funk, Albrecht 1991: Polizei, politischer Protest und soziale Bewegungen. S. 9-26 in: Verein zur Gründung und Förderung eines Instituts für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V. (Hg.) (erarbeitet von Manfred Walter und Kea Tielemann) 1991: Neue Soziale Bewegungen und Polizei - eine Bibliographie. Berlin: CILIP
- Garfinkel, Harold 1974: Bedingungen für den Erfolg von Degradierungsritualen. S. 77-83 in: *Gruppendynamik*, Vol 5 (1974)
- Habermas, Jürgen 1987: Wie ist Legitimität durch Legalität möglich? S. 1-16 in: *Kritische Justiz*, Vol. 20 (1/1987)
- Karstedt-Henke, Susanne 1980: Theorien zur Erklärung terroristischer Bewegungen. S. 169-234 in: Blankenburg, Erhard (Hg.) 1980: Politik der Inneren Sicherheit. Frankfurt/Main: Suhrkamp

- Kriesi, Hanspeter 1991: The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung FS III 91-103
- Lehne, Werner 1992: Die Polizei - Dienstleistungsbetrieb oder Institution staatlich vermittelter Herrschaftssicherung? S. 34-45 in: Brusten, Manfred (Hg.) 1992: Polizei-Politik. Streitfragen, kritische Analysen und Zukunftsperspektiven. *Kriminologisches Journal*. 4. Beiheft 1992. Weinheim und München: Juventa
- Löschper, Gabi/ Lehne, Werner 1989: Staatliche Reaktion auf politischen Protest. S. 260-266 in: *Kriminologisches Journal*, Vol. 21 (4/1989)
- Lüdtke, Alf 1984: Protest - oder: Die Faszination des Spektakulären. Zur Analyse alltäglicher Widersetzlichkeit. S. 325-341 in: Volkmann, Heinrich/ Bergmann, Jürgen (Hg.) 1984: Sozialer Protest. Studien zu traditioneller Resistenz und kollektiver Gewalt in Deutschland vom Vormärz bis zur Reichsgründung. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Nogala, Detlef 1989: Polizei, avancierte Technik und soziale Kontrolle. Pfaffenweiler (Hamburger Studien zur Kriminologie, Band 6): Centaurus-Verlagsgesellschaft
- Paris, Rainer 1989: Die kurze Atem der Provokation. S. 33-52 in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol. 41 (1/1989)
- PDV 100 (Altmann, Robert/ Bernhardt, Helmuth/ Ehrlich, Horst (Hg.) 1975 ff.): Handbuch für Führung und Einsatz der Polizei - Polizeidienstvorschrift 100 und Kommentar zur PDV 100. Stuttgart: Boorberg
- Sack, Fritz 1984: Staat, Gesellschaft und politische Gewalt: Zur 'Pathologie' politischer Konflikte. S. 19-386 in: Sack, Fritz/ Steinert, Heinz 1984: Protest und Reaktion. Analysen zum Terrorismus. Band 4/2. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Seifert, Jürgen 1988: Die Utopie einer anderen Polizei. S. 109-118 in: Eschen, Klaus/ Huth, Juliane/ Fabricius-Brand, Magret (Hg.) 1988: 'Linke' Anwaltschaft von der APO bis heute. Köln: Theurer

-
- Tarrow, Sidney 1983: Struggling to Reform: Social Movements and Policy Change During Cycles of Protest. Cornell University: Western Societies Programm, Occasional Paper No. 15
- Tarrow, Sidney 1989: Struggle, Politics, and Reform: Collective Action, Social Movements and Cycles of Protest. Cornell University: Western Societies Programm, Occasional Paper No. 21
- Trum, Hansjörg 1981: Polizeipsychologie im Rahmen eines institutionalisierten Psychologischen Dienstes. S. 701-715 in: Haase, Henning/ Holt, Walter (Hg.) 1981: Handbuch der angewandten Psychologie. Band 3: Markt und Umwelt. Landsberg am Lech: Moderne Industrie
- Werkentin, Falco 1986: Hat die Polizei eine neue Qualität? S. 109-122 in: Polizei-Führungsakademie (Hg.) 1986: Schlußbericht über das Seminar 'Polizei im demokratischen Verfassungsstaat - Soziale Konflikte und Arbeitskampf' vom 24. bis 26. September 1986
- Willems, Helmut (zusammen mit: Eckert, Roland/ Goldbach, Harald/ Loosen, Toni) 1988: Demonstranten und Polizisten. Motive, Erfahrungen und Eskalationsbedingungen. Weinheim und München: Juventa
- Winter, Martin 1998: Politikum Polizei. Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland. Münster: Lit

Abkürzungen der zitierten Polizeifachzeitschriften

<i>BP</i>	<i>Bereitschaftspolizei-heute</i>
<i>DP</i>	<i>Die Polizei</i>
<i>KR</i>	<i>Kriminalistik</i>
<i>NP</i>	<i>Die neue Polizei</i>
<i>SPFA</i>	<i>Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie</i>
<i>ZBGS</i>	<i>Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes</i>